

Primljen: 27.10.2017.

Stručni rad

Prihvaćen: 7.11.2017.

UDK: 005.96:352

Menadžment ljudskih potencijala u jedinicama lokalne samouprave

Management and human resources in local self-government units

¹Danimir Štros, ²Maja Coner, ³Danijel Bukovinski^{1,2,3}Općina Brdovec, Trg dr. Franje Tuđmana 1, 10291 Prigorje Brdovečkoe-mail: ¹danimir@brdovec.hr, ²maja@brdovec.hr, ³d.bukovinski@brdovec.hr

Sažetak: *Cilj istraživanja je dati doprinos unaprjeđenju upravljanja ljudskim potencijalima u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. U istraživanju su korištene znanstvene metode: metoda deskriptivne (opisne) analize za analizu teorije i prakse na osnovi literature, dokumentacije i propisa te iskustava iz prakse. Nadalje, komparativna metoda za analizu između političkog menadžmenta i zaposlenika s ciljem da se izvedu zaključci njihova međuodnosa. Rezultati istraživanja, na osnovu kojih je utvrđen teorijski okvir upravljanja ljudskim potencijalima, političkom menadžmentu i profesionalizmu, kao teorijska podloga i analiza praktičnih iskustava, ukazuju na kontinuiranu potrebu i važnost segmenta upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi, posebno s gledišta učinkovitosti, transparentnosti i otvorenosti javne uprave na lokalnoj razini.*

Ukazuje se na širinu područja rada koje službenici moraju poznavati u svakodnevnom obavljanju poslova iz djelokruga sistematiziranoga radnoga mjesta. Nadalje, na specifičnost lokalne službe koja se ogleda u neposrednosti kontakta s građanima te istovremenosti izvršavanja javnih ovlasti što joj u praksi daje nezavidnu poziciju izloženosti kritikama i negativnom javnom mnijenju. Rezultatima istraživanja se također stavlja u korelaciju politički menadžment i profesionalizam.

Ključne riječi: *lokalna samouprava, upravljanje ljudskim potencijalima, politički menadžment, profesionalizam*

Abstract: *The aim of the research is to contribute to the improvement of human resources management in the units of local self-government in the Republic of Croatia. Scientific methods used in the research was the descriptive analysis methodology for the analysis of theory and practice based on literature, documentation and regulations and practice experiences. Furthermore, it was used comparative method for analysis between political management and employees with the aim of bringing conclusions from their interrelationships. The results of the research, which identified the theoretical framework for human resources management, political management and professionalism, as a theoretical background and analysis of practical experiences, indicate the continuing need and importance of the human resources management segment in local self-governance, particularly in terms of efficiency, transparency and openness of public administration to local level.*

It refers to wide area of work that officials have to know in the day-to-day work from the scope of the systematized workplace. The specificity of local services manifests immediate contact with citizens and the simultaneous execution of public authority, which in practice gives it an unambiguous position of exposure to criticism and negative public opinion. The results of the research also put into correlation political management and professionalism.

Key words: *local self-government, human resources management, political management, professionalism*

1. Uvod

Svrha ovoga članka je ukazati na značaj segmenta upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi u suvremenim uvjetima poslovanja u Republici Hrvatskoj, kao i utvrditi na koji način predstavnici političkoga menadžmenta, odnosno izabrani predstavnici lokalne vlasti, shvaćaju i prihvataju svrhu i značaj upravljanja ljudskim potencijalima te jesu li oni spona ili prepreka razvoju ovog područja u skladu sa zahtjevima suvremenog okruženja te sve veće uključenost građana u kreiranje javnih politika.

Cilj članka je potaknuti nositelje političke vlasti u jedinicama lokalne samouprave na važnost učinkovitoga upravljanja ljudskim potencijalima kao jednog od ključnih čimbenika moderne javne uprave spremne da trenutačno nezavidno stanje, snagom vlastitih neiskorištenih potencijala uz primjenu znanja i sposobnosti, vođena profesionalizmom, može

postići znatno bolje rezultate u poslovanju te vratiti povjerenje građana u lokalnu administraciju. Također se nastoji potaknuti svijest o potrebama profesionalizma kao ključnoga čimbenika koji je trenutačno na strani službenika, a poprilično izostaje na strani političkog menadžmenta čime se stavlja u korelaciju profesionalizam i političko okruženje.

Za postizanje svrhe i cilja članka, korištene su sljedeće metode:

- metoda deskriptivne (opisne) analize za analizu teorije i prakse na osnovi literature, dokumentacije i propisa te iskustava iz prakse
- komparativna metoda za analizu između političkoga menadžmenta i zaposlenika s ciljem da se izvedu zaključci njihova međudnosa.

2. Teorijski pristup

Upravljanje ljudskim potencijalima kao znanstvena disciplina obrađuje se u brojnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi te se ističe kao važan čimbenik uspješnosti poslovanja poduzeća. (Jambrek, i Penić, 1991., 2008.) Danas taj pojam ima četiri značenja: prvo, kao znanstvena disciplina; drugo, kao menadžerska funkcija; treće, kao posebna poslovna funkcija u organizaciji i četvrto, kao specifična filozofija menadžmenta (upravljanja). Teorijski okvir upravljanja ljudskim resursima kao menadžerske funkcije podrazumijeva kompleksnu i odgovornu funkciju koja značajno utječe na efikasnost drugih funkcija u organizaciji. Čine ga upravljačke mjere i aktivnosti koje u procesu analize posla, planiranja, regrutiranja, selekcije, socijalizacije, planiranja i razvoja karijere, obuke i usavršavanja, ocjenjivanja radne uspješnosti, nagrađivanja, motiviranja, zaštite zaposlenih i primjene radno-pravnih propisa. Te mjere i aktivnosti preuzimaju i za njih odgovaraju menadžerske funkcije, radi osiguravanja kvalitetnih kadrova i njihovog osposobljavanja i motiviranja za postizanje očekivanih rezultata i ostvarivanje organizacijskih i osobnih ciljeva. (Taradi i sur, 2012.)

Pristup ovome području je interdisciplinaran te svoje uporište ima u desetak znanstvenih disciplina od psihologije, medicine rada, teorije upravljanja poduzećima, ekonomije, ergonomije, antropologije, prava i drugih. Kompleksnost ovoga područja ogleda se u nizu međusobno povezanih aktivnosti i zadataka upravljanja (menadžmenta) usmjerenih na osiguranje odgovarajućega broja i strukture zaposlenih, njihovih znanja, vještina, interesa, motivacije te oblika ponašanja potrebnih za ostvarivanje aktualnih, razvojnih i stratejskih ciljeva organizacije. (Jambrek i Penić, 1991., 2008). Sa stajališta upravljanja ljudskim

potencijalima u javnoj upravi na lokalnoj razini potrebno je, uz navedeno, terminološki odrediti pojmove menadžmenta, političkog menadžmenta i profesionalizma.

3. Upravljanje ljudskim potencijalima

Upravljanje ljudskim potencijalima može se podijeliti na tvrdo i meko upravljanje. Tvrdo upravljanje nastoji maksimalizirati produktivnost i profit i na radnika se gleda kao na potencijal, a menadžeri su odgovorni dioničarima, dok je meko upravljanje otvoreno prema razvoju zaposlenih i nije sklono otkazima. (Zlatar, 2010.) Sljedom istraživanja literature može se zaključiti kako u današnje vrijeme model upravljanja nije optimalan, te ga treba mijenjati tako da se zaposlenicima omogući napredovanje na poslu, cjeloživotno obrazovanje, ali isto tako, treba poštivati njihova uvjerenja, uključiti ih u sve poslovne procese te ih poticati i organizirati timski rad. Ljudski potencijali, odnosno zaposlenici, su jedan od najznačajnijih resursa organizacije. (Suša, 2009.) Sve strategije su ostvarive ukoliko su na raspolaganju kvalitetni ljudski potencijali jer bez njih nema ni postizanja ciljeva. Kvalitetne organizacije unutar sebe imaju kvalitetnu strategiju razvoja ljudskih potencijala koja nedvosmisleno na prvo mjesto stavlja ljude i njihov razvoj a zajednički je oblikuju zaposlenici i njihovi nadređeni čime se postiže suglasje s poslovnom strategijom. Cilj strategija razvoja ljudskih potencijala je maksimalno razvijanje i korištenje ljudskih sposobnosti s ciljem postizanja poslovne uspješnosti. (Aksentijević Karaman i sur, 2008.) Treba imati na umu i kontinuirano usavršavanje zato što znanje u suvremenom informacijskom društvu brzo zastarijeva i stoga je nužno kontinuirano obrazovanje i usavršavanje.

Ulaganje u ljudske potencijale je isplativije od ulaganja u bilo koje druge resurse. Po Peteru Druckeru (1992) ljudi znače više od vijaka, strojeva, sirovina i kapitala, te ističe da su menadžeri jedan od najvažnijih resursa u razvijenim zemljama, a najpotrebniji resurs u zemljama koje su u razvoju (Vučina, 2006.). Stoga se može zaključiti da je ulaganje u ljudske potencijale nezaobilazan proces i u javnoj upravi na lokalnoj razini, no potrebno je potaknuti političke menadžerske strukture na navedenu potrebu kao važan element podizanja kvalitete lokalnih službi.

3.1. Menadžment, politički menadžment i profesionalizam u lokalnoj samoupravi

Menadžment je proces oblikovanja i održavanja okruženja u kojemu pojedinci, radeći zajedno u skupinama efikasno ostvaruju odabrane ciljeve (Weihrich i Koontz 1998).

Menadžeri izvršavaju funkcije planiranja, organiziranja, upravljanje ljudskim potencijalima, vođenja i kontroliranja. Menadžment, kao takav, može se primijeniti u bilo kojoj vrsti organizacije pa samim time i u jedinicama lokalne samouprave.

Pojam politički menadžment podrazumijeva sinergiju profesije, znanja i vještina te se u literaturi spominje i kao superprofesionalizam zato što niti jedan politički sustav ne može funkcionirati na amaterskim osnovama. Ovime se jasno dolazi do saznanja kako politički menadžment ne može funkcionirati na amaterizmu i volonterizmu, odnosno da se ne može osloniti na dar prirode, već na moć znanja. (Vojvodić, 2014). Iz suvremene prakse u Republici Hrvatskoj, posebice na lokalnoj razini, vidljivo je kako se improviziraju osnovna načela političkog menadžmenta te je oslonac političkih menadžerskih struktura pretežno dar prirode, a daleko manje je zastupljeno znanje, odnosno profesionalizam. Neki autori navode kako je težnja političke elite svake moderne države u tomu da ima potrebu za uspješnijom javnom upravom koja će manje opterećivati državni proračun, ali će biti profesionalnija, konkurentnija i orijentirana na rezultate. Svrha takve uprave je biti na usluzi korisnicima, tj. zadovoljiti 3E: efektivnost, efikasnost, ekonomičnost. (Zoretić i Buterin, 2016.) Istraživanjem dostupne literature, a naročito bogatim i dugogodišnjim iskustvom iz prakse, dolazi se do ključnog problema – nerazumijevanja, odnosno suprotstavljenosti između političkog menadžmenta s jedne strane i profesionalaca (službenika) s druge strane, uzrok čega je menadžerski neprofesionalizam na strani politike. Pojam političkoga profesionalizma u suvremenoj praksi lokalne razine, obično podrazumijeva stalni radni odnos načelnika/gradonačelnika, dok se pitanje stručnosti uopće ne postavlja. Istraživanjem literature nameće se jedno od mogućih rješenja ovog problema na način propisivanja uvjeta za obavljanje, i jedne, i druge službe ili obvezu zapošljavanja stručne osobe u menadžerske strukture. Pozitivnim propisima (Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 86/08, 61/11; Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 74/10) za službenike profesionalce su propisani stručni preduvjeti poput određene stručne spreme, godina iskustva, položenoga državnoga stručnoga ispita, dok za politički menadžment to u potpunosti izostaje te se danas, nažalost, politički rukovoditelji u većini jedinica lokalne samouprave oslanjaju na dar prirode i volonterizam. Zapošljavanjem stručne osobe u predmetnu političko-menadžersku strukturu, odnosno jasnim definiranjem odnosa između političkih nositelja vlasti i profesionalaca, znatno bi se pridonijelo učinkovitosti naročito s gledišta strateškoga planiranja i upravljanja ljudskim potencijalima. U literaturi se sve češće navodi kako je

upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi iznimno složeni proces koji prije svega zahtjeva profesionalizam, kako politički, tako i stručni te jedan sasvim novi pristup tome području. U uvjetima promjenjivoga okruženja u kojem se prelamaju utjecaji različitih interesnih grupa i faktora, upravljanje ljudskim potencijalima dobiva potpuno drukčiju dimenziju koja rukovoditeljima organizacija javne uprave nameće potrebu učenja različitih pristupa za provođenje promjena radi sagledavanja mogućnosti svakoga zaposlenika te mogućnosti njegova osobnoga doprinosa u ostvarivanju ukupnih ciljeva organizacije. (Slavković, 2014.)

3.2.Organizacijska struktura upravnih tijela u jedinicama lokalne samouprave

Temeljem važeće zakonske regulative upravna tijela u jedinicama lokalne samouprave organizirana su putem upravnih odjela kojima rukovode pročelnici. Pročelnici, kao i ostali službenici izabiru se putem javnih natječaja, uz posebne uvjete propisane za pojedina radna mjesta. Službenici za svoj rad odgovaraju pročelnicima, koji ih i primaju u službu i raspoređuju na radna mjesta, dok pročelnike u službu primaju načelnici, odnosno gradonačelnici i njima su pročelnici neposredno odgovorni za svoj rad. (Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 86/08, 61/11). Lokalne jedinice do tri tisuće stanovnika organiziraju svoje službe putem jedinstvenoga upravnoga odjela, a one veće od tri tisuće stanovnika mogu svoj rad organizirati putem više upravnih odjela. Istraživanjem dostupne literature i saznanjima iz prakse, u većini manjih jedinica lokalne samouprave zaposleno je prosječno dvoje službenika za obavljanje svih upravno-stručnih poslova. Odluke o unutarnjem ustrojstvu donosi politički menadžment, odnosno načelnici i gradonačelnici, osobe raznih obrazovnih struktura, pretežno nedovoljno stručni za organizaciju upravnih tijela. Ovime se dolazi do saznanja kako se u praksi improvizira menadžerski profesionalizam, što pokazuje i trenutno stanje javne uprave. To prije svega dolazi do izražaja na lokalnoj razini, upravo zato što je ona u neposrednom kontaktu s građanima i prva na udaru javne kritike, kao i filter nezadovoljstva. Ovo je važni pokazatelj kako se u ovom području mora početi mijenjati organizacijska struktura, odnosno profesionalizam mora zauzeti svoje mjesto i kreirati modernu javnu administraciju.

4. Zaključak

Rezultatima istraživanja i temeljem dugogodišnje prakse moguće je zaključiti kako bi se uvođenjem profesionalizma u politički menadžment na lokalnoj razini otvorio proces modernizacije lokalne administracije. Nadalje, cjeloživotnim obrazovanjem, kontinuiranom izobrazbom te zapošljavanjem profesionalaca u upravna tijela održavala bi se postojeća te bi se gradila nova, bolja i učinkovitija službenička struktura koja bi bila spremna podnijeti teret transformacije sadašnje nedovoljno učinkovite administracije u modernu, učinkovitu i nadasve, otvorenu i javnosti prihvatljivu javnu upravu. Lokalne jedinice, iako marginalne i administrativno najslabije, važna su karika društva jer djeluju u neposrednom kontaktu s građanima te je stoga bitno shvatiti da promjena javnog mnijenja i vraćanje povjerenja u javnu administraciju započinje upravo na toj razini. Iako lokalno, ovo područje je veliko i složeno te mu za rješavanje dodijeljenih poslova trebaju i potrebni kapaciteti, a jedan od najmoćnijih su upravo ljudski potencijali koje treba optimalno organizirati i njima profesionalno upravljati kako bi u sinergiji s okolinom dali svoj maksimum u ostvarenju javnih ciljeva suvremenoga društva.

Literatura

1. Aksentijević Karaman, N.; Ježić, Z.; Đurić, K. (2008). „Upravljanje ljudskim potencijalima kao pretpostavka inovativnosti i uspješnosti poslovanja“, *Informatologija*, 41(1), 46-50.
2. Jambrek, I., Penić, I.; (2008). Upravljanje ljudskim potencijalima u poduzećima – ljudski faktor... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 29, br. 2, 1181-1206
3. Slavković, M. Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi- stanje i primjeri dobre prakse. <http://ekfak.kg.ac.rs/sites/default/files/Zbornik/15%20-%20M.%20Slavkovic.pdf>, (20.10.2017.)
4. Suša, B. Menadžment ljudskih resursa, <https://www.scribd.com/doc/101428121/Ljudski-resursi-knjiga>, (20.10.2017.)
5. Taradi, J.; Grošanić, N.; Nikolić, V. Model procesa upravljanja ljudskim resursima i znanjem - teorija i praksa. https://bib.irb.hr/datoteka/584098.Taradi_Grosanic_Nikolic.pdf (15.09.2017.)

6. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 74/10
7. Vojvodić, N. (2014). Politički menadžment – Politika upravljanja ili upravljanje politikom, Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka.
8. Vučina, T. Upravljanje ljudskim potencijalima.
<https://repozitorij.unin.hr/islandora/object/unin%3A806/datastream/PDF/view>
(03.04.2017)
9. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. NN 86/06, 61/11
10. Zlatar, A. Ljudski resursi, ljudski potencijali, HR odjeli – puno naziva za istu stvar.
<https://selekcija.hr/2010/12/ljudski-resursi-ljudski-potencijali-hr-odjeli-sto-je-to/>
(04.05.2017.)
11. Zoretić, G.; Buterin, D. (2016). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske. Zbornik Veleučilišta u Rijeci, Vol. 4
12. Weihrich, H.; Koontz, H. (1994). *Menadžment*, Zagreb, Mate d.o.o., str.4.